图书情报工作
第 66 卷 第 2 期 2022 年 1 月

国家情报评估与决策的关系*

——基于多源流理论和认知心理学双重视角

■ 王今[1] 马海群[2] 邹纯龙[2,3]

[1] 哈尔滨理工大学经济与管理学院 哈尔滨 150080 [2] 黑龙江大学信息资源管理研究中心 哈尔滨 150080

[3] 黑龙江大学中国语言文学博士后流动站 哈尔滨 150080

摘 要：[目的/意义]《国家情报评估》被认为是美国情报界最正规和最高水平的战略分析产品。对国家情报评估与决策的关系深入研究，可有助于我国完善科学决策体系，对国家治理体系现代化建设大有裨益。[方法/过程]基于多源流理论和认知心理学，从建议采纳视角出发构建出国家情报评估与决策的影响机制模型，借助模糊集定性比较分析法(fsQCA)对英、美等国家的案例进行分析。[结果/结论]研究表明利益主张及协调是国家情报评估结果被采纳的唯一必要条件，并揭示出紧急和非紧急事件下国家情报评估与决策关系的 3 种条件组合路径。

关键词：国家情报评估 决策分析 多源流理论 认知心理学 fsQCA

分类号：G250

DOI：10.13266/j.issn.0252-3116.2022.02.003

习近平总书记在有关决策调研论证制度的讲话中曾提出："要健全重大政策事前评估和事后评价制度，畅通参与政策制定的渠道，提高决策科学化、民主化、法治化水平"，这为我们增强大局意识，树立辩证思维，以科学方法和规范程序提高决策质量指明了方向。因为决策体系是中国政治体制的中枢系统，也是决定中国发展的关键因素[1]。我党能够战胜困难、保持百年风华的一个重要原因在于高度重视决策，尤其是在中国不断崛起和民族伟大复兴梦想不断迈进的关键时刻，美国为首的少数霸权国家总是挑起事端，与中国的对抗逐渐升级[2-3]。但越是在冲突环境下，越是要充分发挥情报在各种决策中的重要支持功能[4]。好的情报不一定能产生明智的决策，但若无准确的情报支持，国家的政策决定和行动就不能有效地反映实际情况，也不能体现国家的最高利益[5]。通过对情报的有效分析、对比、推理、判断、综合等过程，能揭示研究对象的内在变化规律及其与周围有关事物联系[6]。如 2021 年 4 月 8 日，美国国家情报委员会(National Intelligence Council，NIC)发布报告《全球趋势 2040：一个竞争更加激烈的世界》，对未来 20 年可能塑造国家安全环境的力量和动态的预测与评估，为美国政府提供未来全球战略的评估框架和决策基础。所以，应利用情报做好重大决策前的评估工作，提高科学决策水平。

国家情报评估的重要性逐步得到关注。现有关于国家情报评估的研究涉及到国家情报评估的内容[7-8]、制度[9]和理论发展[10]，尽管有关国家情报评估的内涵、原则、要素等框架已有初步构想，但还缺少对国家情报评估与战略决策间运作机理的研究。因此挖掘影响国家情报评估工作与决策的关键因素，能有效搭建国家情报评估体制与决策机制之间对接的桥梁，从而提高国家情报评估质量和效能。另外，现有对情报支撑的决策机制的研究多为探讨如何将数据转化为证据的科学决策体系与方法[11-12]，而现实中的决策行为与传统经济理论的预期存在很大差异。因为人的有限理性及社会环境等因素都可能对决策结果产生影响。所以，如何真正提高国家情报评估产品在决策机制中的影响力，提高国家情报评估机构在决策者认知中的重要地位，不仅在于评估机构的实际表现，还包括决策者对国家情报评估的认识，以及人们对评估结果与决策关系的认识。所以仅探讨国家情报评估体系的建设是不够的，更需要理解国家情报评估作为一种政策过程，是如何选择问题、评估问题并最终受到决策者

* 本文系国家社会科学基金重点项目"总体国家安全观下的国家情报工作制度创新研究"(项目编号:20ATQ004)研究成果之一。

作者简介：王今，讲师，博士；马海群，教授，博士，博士生导师，通信作者，E-mail：mahaiqun@126.com；邹纯龙，讲师，博士后。

收稿日期:2021-05-14 修回日期:2021-08-28 本文起止页码:22-31 本文责任编辑:杜杏叶

青睐,成为制定战略决策的重要依据。

鉴于此,本研究将依据学者高金虎有关战略情报工作的研究[13],深入分析国家情报评估与决策之间的关系,试图挖掘隐藏在国家情报评估与决策关系背后的影响机制,回答什么样的国家情报评估工作及其结果能够最大程度得到支持决策。具体来说,本研究将在分析金登多源流理论和认知心理学说的基础上,结合国家情报评估流程,聚焦于影响国家情报评估与决策关系的问题源、政策源和政治源三个方面,构建出国家情报评估与决策的关系模型,并结合 20 个具有代表性的国家情报评估案例,借助模糊集定性比较分析方法(fsQCA)对理论框架予以考察,厘清影响国家情报评估与决策关系的内在机理,以为完善我国国家情报评估体系提供参考,从而提高评估结果与决策的契合程度增强评估产品利用率。

1 理论基础

1.1 多源流理论

1984 年,金登提出多源流理论(Multiple Streams),该理论是对科恩"垃圾桶模型"的修正。它从决策视角提出政策过程中存在三个源流,它们之间相互独立,互不相交,在某一时间汇集才能帮助完成决策,也就是金登所述的政策之窗就会被打开,相关问题则被提上政策议程[14]。

与此同时,金登在继承科恩源流分析的模式基础上,进一步将模糊性(ambiguity)贯穿其中。在概念上,模糊性一般被认为是对同种现象的不同思考方式而产生的状态。模糊性可能源于自身知识的有限性,可能源于信息不对称,也可能源于人的有限理性与客观世界复杂现象的矛盾。在组织决策过程中,这种模糊性体现为,决策活动和决策制定可能会受到组织内成员的行为偏好影响,因为人们习惯于早已选定或约定俗成的解决方法。为了将模糊的情境描述清楚,学者们提出政策企业家角色,由此更加明确认识决策活动的主体,使得决策成为一个可以被具体分析的有组织活动而非无政府状态的过程[15]。另外,金登提出政策之窗用以描绘问题被采纳的机会,成为决策活动是否成功的关键[16]。

可以说,多源流理论完整地描述了问题受到重视、吸引到决策者注意力并被纳入政策议程的原因[17],可帮助我们有效打开政治系统的"黑箱",深入理解政策制定过程中的非理性复杂现象[18]。同理来看《国家情报评估》,作为美国情报界最正规和最高水平的战略分析产品[19],往往在进行重大战略决策时起到无可替代的作用。然而国家情报评估工作能否发挥先导作用,又与评估使用者对评估结果的认识,国家情报评估机构的实际表现,以及战略情报与决策关系的认识都密不可分。这意味着,同一般的政策议程进程一样,国家情报评估从哪些问题被确定需要评估,到国家情报评估中各利益相关者如何博弈,再到最后的评估结果能否受到决策者的青睐,而最终打开政策之窗被给予采纳,这背后的非理性机理亦需要进行探讨。但与常规政策议程不同之处在于,国家情报评估需要搜集的战略情报主要为外国的高层次情报,且评估过程涉及对大量国家安全情报的综合分析与反复斟酌,因而需要通过专业情报评估机构在并不公开的情况下完成制作[20],且最终的决策及采纳权总是在总统等最高决策者们的手中。

1.2 多源流理论对国家情报评估三层结构框架的理论支撑

本研究根据国家情报评估特点,同时借鉴多源流理论,用以诠释国家情报评估报告最终被政策制定者采纳的原因。根据多源流理念我们可以从问题源、政策源和政治源三个方面理解国家情报评估与采纳的过程。

首先,问题源是阐释问题是如何引起相关方注意的。比如一次焦点事件、一个指标的变化、一种流行符号、一次危机等。可以解释说明哪些国家情报评估的问题会更容易被决策者重视,所以这些被重视的国家情报评估结果能够得到决策者的充分审视进而影响决策。

其次,政策源是政策建议产生、讨论、重新设计以及受到重视的过程,由特定政策领域中的专业人员共同完成的。他们会利用各种机会来发表自己对某一问题的看法,论述对自身有利的建议,争取能够使自己的提议被政策制定者采纳。然而,这些专业的群体或是关系较为融洽、联系紧密的,也可能是对抗分裂的。该观点可以用于说明,在国家情报评估中,包括各个情报部门都会参与到评估程序中,它们既有义务提供与自己领域相关的情报资料,还有责任参与评估报告的起草和审议。所以国家情报评估的制作过程本质上是代表各自利益主体间的协调与博弈过程,也正因如此,国家情报评估才能较好地体现整个情报界的认识,而非是一家之言的结果[10]。

最后,政治源是对问题解决产生影响的政治过程,

或体现为政党及意识形态在国会的分布,或体现为选举结果等。结合国家情报评估产品的使用特点,本研究将主要探讨如总统等高层次领导者们作为政策制定者时,由于自我本身的模糊性而作出的非理性选择行为。正如金登所述,偏好和身份的模糊会在选择行动时导致自我的模糊性并造成解决问题过程中的非理性。正因如此,决策者在最终选择是否采纳国家情报评估产品时也往往存在非理性行为。

综上所述,多源流理论的问题源、政策源和政治源三源流分析思路为我们研究国家情报评估的问题设置、评估过程中的利益博弈,以及评估结果是否能够为决策者采纳提供三层次结构的理论支撑。其中,在决策者采纳环节,如果将决策者作为有目的的行动人,一旦找到了该决策主体的"目的和目标",其大部分行为都可以被较好地解释[21],因此本研究引入认知心理学说,深入分析个体行为在决策采纳环节的影响机理。

1.3 认知心理学说

认知心理学说以斯坦福学派为代表,主张用决策者的主观认知与内在心理两个变量来解释决策过程[22],重点解释说明人们的认知水平是如何影响具体的行为选择与决策。以罗伯特·杰维斯为代表学者则直接将个人偏好、信念等用于解释国家层面的决策[23]。

其中,认知视角表明决策者在外部刺激和行为选择之间存在一种中间环境(也就是认知的过程),这个过程中最重要是对环境的界定,在界定基础上决策者才能有效判断而作出相应行为。因此,认识视角体现为一种由外到内、由上而下、由宏观到微观的特殊视角,它的重点在于"主观性"和"表征",所以产生了行为者基于不完全信息而形成的非理性行为。另外心理视角表明心理动机、需求以及情感状态对决策者认知和判断的影响,强调行为的内在源泉和动因,认为所有行为都存在各自的动机与目的。可见认知心理模式是一种复杂的运行机制,而每个个体都会存在各自的特点。本研究主要探究决策者在决定是否采纳国家情报评估结果的认知与心理因素,以此解释其在决策时存在的非理性行为。

从认识视角来看,参考学者钟开斌的研究和国家情报评估的特征,依据认为决策者对评估结果是否采纳的认知主要受到下列四个主要因素的影响[22]:①经历认知,决策者会依据过去经历和现有情况的类比而产生判断;②期望认知,决策者会倾向于看到其想要得到的东西,并把新的信息嵌套于既有框架中,忽略或曲解这些信息,从而支持既有印象及框架;③社会结构与文化、环境,说明决策者在进行决策时不可避免地会受社会与组织的文化、结构、环境等因素的影响。与此同时,从心理视角来看,参考王大龙等的研究[24]和国家情报评估的特征,依据认为决策者对评估结果是否采纳的心理主要受到心理定势与信任感的影响。其中,心理定势可表现为成见效应,说明决策者受情感因素影响而对某类信息或某方面的情报存在偏见,因而在实际决策过程中会选择性的忽略这种结果;④信任感,是因为信赖国家情报评估团队或团队的领导者,而选择无条件的接纳评估结果。

综上所述,本研究通过认知心理学说,进一步解释说明,决策者在选择是否采纳国家情报评估的结果时,可能受到的认知和心理因素的影响。主要包括经历认知、期望认知、社会结构与文化环境在内的认知因素,和心理定势、信任感在内的心理因素。与此同时,结合多源流理论共同支持国家情报评估与决策的关系,形成本研究的理论模型,如图 1 所示:

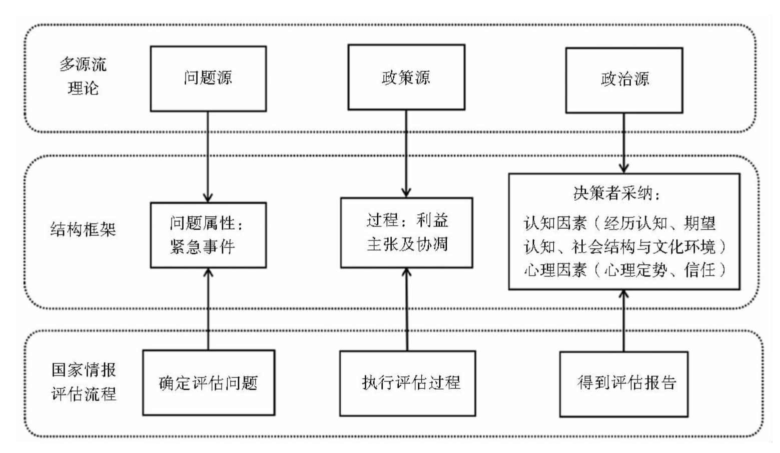


图 1 理论模型

2 国家情报评估与决策的影响机制模型

基于上文的回顾,本文聚焦于影响国家情报评估与决策关系的问题源、政策源和政治源三个方面,构建出包含紧急事件、利益主张及协调、认知因素(包括经历认知、期望认知、社会结构与文化环境)、心理因素(包括心理定势、信任感)7 个变量的国家情报评估与决策的影响机制模型,见图 1,以期更好地理解与把握国家情报评估与决策间的关系机理。

2.1 紧急事件对决策的影响

本研究认为国家情报评估问题为紧急事件时,即具有突发性、时间资源有限性、需要立即采取行动否则会造成危害的事件[25],会影响影响决策者是否采纳评估结果的态度与行为。因为时间压力会显著地影响决策者搜索策略的偏好[26]。学者们认为,紧急事件对应的决策是在缺乏充足信息和充分时间,且面对各方压力的情况下做出的,这就更加要求决策者需要以专业化视角,在有限时间内作出相对科学的决策[25]。而国家情报评估报告是在短时间内能够提供最具有价值和科学性的专业评估结果,因而针对紧急事件的国家情报评估报告受到决策者采纳的可能性较高。

此外,对紧急事件的响应往往具有复杂性[25]。有研究发现,治理任务使得单边的行动方案难以为继,此时双边或多边的互动才能成为解决问题的重要途径。这种情况会激起决策者发动跨部门的联合行动和任意地调用各种制度资源的权威行动,以处理问题的不确定性[27]。正因如此,国家情报评估工作因其能够调动联合情报界各机构提供多元化资源,并使各机构代表参与评估报告的制定与审议,从而促使决策者对评估结果的关注并影响决策。与此同时,紧急事件虽然因有限时间可能会赋予决策主体自主裁量权,但并不能完全脱离程序和自身的主观判断[28],这使得具有合理组织结构和完善生产流程的国家情报评估报告会为决策者所关注。但相反观点认为,紧急事件的响应更加依靠决策效率,而完整的国家情报评估工作是一个需要联合各界情报部门,进行反复斟酌与讨论的过程,这会影响工作效率,会使评估结果具有滞后性而无法受到决策者的青睐。综上所述,本研究将紧急事件作为变量对其是否影响决策者将国家情报评估报告予以采纳的情况进行考察。

2.2 利益主张及协调对决策的影响

本研究认为国家情报评估过程中的利益主张及协调机制会影响决策者是否采纳评估结果的态度与行为。一般来说,国家情报评估的初稿和定稿讨论中,情报界各个部门的代表会共同参与,并遵循反复协商与分析审读的程序[10]。在该过程中,代表不同组织利益的主体会进行博弈,这些相互竞争的利益组织会试图对决策施加影响,从而使决策服务于他们的利益需求。决策不可避免要牵涉多种因素,呈现出错综复杂的状态,而利益博弈是决策过程中的纠偏机制,能够防止利益分配不公平造成的冲突。因此,在政府决策中会兼顾各方利益,达到利益的平衡。

还有研究提出,行政决策之前需要进行利益衡量,将受到有利和不利影响的各方利益都纳入考虑范围,并确保尽可能多的人能够平等地从决策中获益或者受损。所以凭借对多方情报资源的整合、多方利益相关主体参与讨论并定稿的国家情报评估工作,其评估结果能够体现各利益主体对其利益的充分表达和协调。也就是说,国家情报评估因其具有较强的利益主张及协调机制,能够满足决策者需求从而影响被采纳的可能性。本研究将利益主张及协调作为变量对其是否影响决策者将国家情报评估报告予以采纳的情况进行考察。

2.3 认知因素对决策的影响

认知是个体的一个重要特征,它不仅影响着个体感知觉,也影响着个体的行为选择[29]。国家情报评估部门提供评估产品,决策者决定是否采纳,这是一个互动过程,而决策者的认知复杂性、认知风格都会对其采纳行为产生影响。结合本研究需要,主要认为认知因素包括经历认知、期望认知、社会结构与文化环境三个方面。

2.3.1 经历认知

现有研究表明管理者的经历深刻影响着其内在的心理特征和行为模式,进而对其决策行为产生影响[30]。因为管理者大脑犹如一个交互式存储器,每一次经历积累的不同认知基础、经验技能和知识体系的变化都会成为下一次经历开始的起点和基础[31]。与此同时,学者高金虎提出,决策者的经历对其情报观念有重大影响,一般来说,书生出身无军旅经历的总统对情报价值的认识会有所不足。正因如此,本研究认为决策者过去经历与现在情况的类比会形成某种经历认知,这会影响其对某些国家情报评估报告的采纳。

2.3.2 期望认知

研究表明,在高度不确定时,决策者会期望看到他们所希望的东西,进而会选择把新接受的信息嵌入到固有的印象框架内,并忽略掉与自我印象不符合的那

部分信息[22]，这样的期望认知亦会在决策者是否决定采纳评估报告时产生影响，因而本研究将期望认知纳入到研究框架中。

2.3.3　社会结构与文化、环境

胡雅萍等的研究直接表明不同文化会对决策产生不同的影响，决定了组织如何看待情报工作[32]。在决策者的视野里，世间万物都是具有关联的，发生在一个地方的事件将会给本地或其它很多地方产生影响，因此，决策者通常会将情报置于更大的结构环境中加以考量。同时，外部环境变化引起的压力增加容易导致决策者的安全感变化[33]。学者高金虎认为，决策者所处的国际环境会影响其情报观，当国际环境险恶，那么他们对情报的认知是积极的，反之则是较为消极的。同样产生影响的还有决策者面临的国内环境，即由国家多种社会领域与多种社会主体等多方利益构成的社会状态，这种复杂的社会系统会影响决策和其对情报机构的态度[34]。同样的观点亦得到 Rathbun 等学者的证明，认为决策制定过程必会受到环境特性的影响，包括外部环境的不确定性与环境的复杂性，和内部环境的权力结构等因素[35]。所以本研究将社会结构与文化、环境也纳入到研究框架中。

2.4　心理因素对决策的影响

心理因素体现为心理动机、需求以及情感状态对决策者判断的影响，强调行为的内在源泉和动因，认为所有行为都存在各自的动机与目的。本研究认为心理定势和信任感作为心理因素的重要方面，能够在决策者采纳国家情报评估报告的过程中产生影响。

2.4.1　心理定势

在本研究中，心理定势是指情报决策者因受情感因素的影响而对某类信息或某方面的情报存在偏见。由于情报决策者产生了这种非理性的认识，因而在实际决策时会选择性的忽略这些信息或情报，最终人为地造成了对既有方向的偏离。所以在心理定势的影响下，决策者会忽视掉情报中所含有的积极或消极信号，从而使情报的效力无法显现[24]。正因如此，本研究认为决策者由于动机偏见而选择性的忽略评估结果的心理定势因素，会影响其对某些国家情报评估报告的采纳。

2.4.2　信任感

现有研究表明，对建议者的信任能够预测评判者建议采纳的程度[36]。在本研究中信任的产生可能来自于国家情报评估机构的专业能力，可能源于评估机构负责人的自信和友善品质，也可能源于决策者和国家情报评估负责人的积极关系。这种信任程度越高，评估产品在最终决策中的权重就越大。当评判者面临难以决断的重要问题时，基于友善的信任比基于专业的信任更为重要[37]。所以本研究将信任感纳入到研究框架中。

3　研究设计

3.1　研究方法与数据来源

fsQCA 采取模糊集得分来表示结果和解释条件发生的程度，其得分原则上可以是 0 至 1 之间的任何数值，因此能较好地避免数据转变过程中的信息损失，更加准确地反映案例的实际情况[38-39]。本文使用该方法来检验紧急事件、利益主张及协调、经历认知、期望认知、社会结构与文化、心理定势和信任感七个解释因素如何相互作用而共同影响决策，共选取 20 个具有代表性的美国和英国国家情报评估与决策的案例，具体如表 1 所示：

表 1　案例样本

编号	案例
1	1939 年英国“德国飞机生产能力评估”
2	1947 年英国“苏联核计划联合评估”
3	1958 年美国“台湾海峡地区的形势发展动向”
4	1958 年美国“苏联在柏林危机中的目标”
5	1964 年美国“阿拉伯世界的主要发展趋势”
6	1968 年英国“布拉格之春评估”
7	1969 年美国“以色列核武器评估”
8	1976 年美国“至 20 世纪 80 年代中期苏联应对洲际冲突的武装力量”
9	1982 年英国“阿根廷在展开进占英属福克兰群岛”
10	1981 年美国“未来六个月波兰局势前瞻”
11	1983 年美国“南斯拉夫危机即将到来”
12	1985 年美国“下一年度苏联在阿富汗问题前景与选择”
13	1990 年美国“伊拉克吞并科威特评估”
14	1992 年美国“萨达姆很可能继续执政”
15	1995 年美国“未来十五年北美地区面临的导弹威胁”
16	2002 年英国“伊拉克大规模杀伤性武器评估”
17	2006 年美国“全球恐怖主义的趋势：对美国的启示”
18	2006 年美国“伊拉克稳定的前景：前途充满挑战”
19	2007 年美国“伊朗：核意图与能力”
20	2015 年英国“英国国家安全战略和战略防务与安全评估”

注：案例主要选自《美国战略情报与决策体制研究》《美国国家情报评估报告选》等书籍、期刊文章和新闻报道

3.2　变量编码

本研究以“连续”模糊集确定隶属程度。设定 3 个定性锚点：完全隶属为 1、完全不隶属为 0、交叉点 0.5[40]。变量确定后，以每个案例作为单位对数据进行汇总[41]，具体判断标准如表 2 所示：

王今，马海群，邹纯龙. 国家情报评估与决策的关系——基于多源流理论和认知心理学双重视角[J]. 图书情报工作，2022,66(2):22－31.

表 2　变量判断说明

变量	判断说明	赋值编码
紧急事件	与本国发展态势密切相关,需要立即采取行动的国家情报评估报告	1
	与本国发展态势有一定关联,需考虑该事件影响与应对方案的国家情报评估报告	0.5
	基于某一问题开展的例行国家情报评估报告	0
利益主张及协调	在国家情报评估的初稿和定稿讨论中,情报界各个部门的代表共同参与,反复协商的分析审读程序	1
	并非如此	0
经历认知	决策者的旧经验或常用经验对国家情报评估报告进行判断	1
	并非如此	0
期望认知	国家情报评估报告与决策者期望一致	1
	并非如此	0
社会结构与文化、环境	国家情报评估报告内容与社会与组织的文化、结构、环境等相关	1
	并非如此	0
心理定势	决策者是由于动机偏见而选择性的忽略国家情报评估报告	1
	并非如此	0
信任感	决策者选择自己所信任的人或团队作出的国家情报评估结果	1
	并非如此	0

4　数据统计与结果分析

4.1　必要性分析

在本研究中,通过单变量必要性分析可知,现有的7个变量中,利益主张及协调变量的一致性指标值超过0.9,见表3,即利益主张及协调指标可以成为国家情报评估报告被采纳的必要条件[42]。

表 3　单变量必要性分析

变量	一致性	原覆盖率
紧急事件	0.39	0.65
利益主张及协调	0.93	0.68
经历认知	0.50	0.70
期望认知	0.43	1.00
社会结构与文化、环境	0.50	0.78
心理定势	0.00	0.00
信任感	0.86	0.86

一方面对利益集团的协调是由英国、美国政治体制的特点决定的。分权制衡的政府权力结构造成整个社会决策中心和权力中心分散化。如尽管美国总统对国家情报评估具有直接决定是否采纳的权力,但绝对的“帝王般的总统制”是并不存在的,总统与国会、各利益相关主体的竞争始终影响政策的制定。并且,英美两国中,更多利益主张存在于决策过程,其鼓励不同观点、支持不同利益集团对政治形成多方影响,这种影响不仅表现在国会与最高领导者之间的竞争中,而且在行政部门各机构之间表现也十分明显,反映了政治企业家精神(political entrepreneurship)在政治影响力中的实现。

另一方面,从政策过程来看,现有研究表明在对政策全过程分析时,若抛开对利益问题、利益关系的调整和利益矛盾的解决,那么政策就不能解决任何问题。因此,这决定了具有政策特征的国家情报评估采纳过程需要对现实中各种利益进行协调与整合,而只有使评估报告代表了各个情报界的立场,才能在追求公平分配利益的过程中制定出最有效的准则。

与此同时,信任感这一变量的覆盖率值较高,超过0.8,且一致性指标值达到0.8的充分条件阈值,在这7个变量中的重要性显而易见,说明与国家情报评估采纳相关的决策者对建议者信任感这一单一变量,在单独促成国家情报评估报告被采纳的过程中有较大的释义力。也就是说,决策者对评估工作团队及其负责人的主观认知能够影响其作出判断,改变这一时期对某问题的看法。因为国家情报评估报告体现了某一领域具有专门性的知识,用以为决策提供特定的知识供给,但情报分析的过程不能与决策完全割裂,所以报告中也无可避免包含一定的价值判断和情感选择。并且在特定情景中,国家情报评估也会成为既定角色的辩护者,试图通过建立有效证据“说服”反对声音[43],因此,无论决策者的信任感源于对国家情报评估工作专业性的认可,或是对该工作负责人的信赖,均会影响决策者是否采纳国家情报评估报告的程度。

4.2　组合因素分析

进行单变量必要性分析之后,分析是否是由于多个不同条件变量的组合所引发,对此进行科学合理的

解释是本研究另一个重点。因此，本研究采用中间解和简单解的运算结果进行具体分析，得到 3 种影响国家情报评估报告被采纳的微观条件组合路径，见表 4，根据聚焦问题是否为紧急事件将其归为两类：

4.2.1　紧急事件下的国家情报评估与决策关系

表 4 结果表明存在条件组合路径：紧急事件 * 经历认知 * 信任感，仅能被该组合因素所解释的案例占总案例的比重为 14%。该组合赋予的意义是在评估问题属于紧急事件的情况下，经历认知与信任感两个因素，在影响国家情报评估报告被采纳的过程中具有重要作用，这三个因素相互叠加最终影响国家情报评估报告是否被决策者采纳。例如，曾经出任过中央情报局局长一职的美国第 51 任、41 任总统乔治・H・W・布什（常被称为老布什总统），对情报工作有着深刻的了解和积极的态度，更能认识到情报评估的重要价值，对国家情报评估工作有较强的信任感。因此当伊拉克总统萨达姆悍然入侵科威特而侵犯美国利益后，围绕是否出兵海湾战争时，国家情报机构作出认真评估，统筹分析了苏联、中东、西方盟国等多方利益相关主体的现状和态度，以及萨达姆被推翻后伊拉克的经济状况、安全形势、阿以矛盾变化等，最终确定战争对美国有利，所以老布什总统采纳该报告联合全球 40 个国家（有 34 国出兵）打响海湾战争。

4.2.2　非紧急事件下的国家情报评估与决策关系

表 4 结果表明，非紧急事件影响下的组合路径：~紧急事件 * 利益主张及协调 * 期望认知 * 社会结构与文化、环境 * ~心理定势 * 信任感，仅能被该组合因素所解释的案例占总案例的比重为 32%。该条路径表明在非紧急事件情景下，当国家情报评估过程统筹了各利益相关主体的需求，且受到外部环境的作用，同时国家情报评估报告与决策者期望看到的内容相符，并对评估工作具有信任感，这四个因素相互叠加与聚合增强了国家情报评估报告被采纳的机会。例如，美国第 34 任总统艾森豪威尔，因为具有军事经验和战时的经历使他认识到情报机构的重要性，他信任国家情报评估部门，要求国家安全委员会出台的每一项政策文件都有国家评估办公室的情报支持。在朝鲜战争的后期，伤亡与沉重的负担引起美国民众的严重不满，厌战情绪遍及全国，此时彭德怀指挥的金城战役 在短短 15 天内，歼灭了 5.3 万南朝鲜士兵，并收复阵地 160 多平方公里。在此情境下，艾森豪威尔希望在未来的时间能找出有效的方法体面地结束这场战争。但是关于是迅速加强兵力还是退让求和，艾森豪威尔让情报评估机构作出准确评估，详细得分析出炮弹、交通、军需供给、他国支援等各个方面的情况，并得出美军是不可能在朝鲜战场上战胜中国志愿军的结论。因此，艾森豪威尔接纳了这个报告，并很快与中国政府达成一致意见，签订了停战协议。

除此之外，非紧急事件影响下的另一条组合路径：~紧急事件 * 利益主张及协调 * ~经历认知 * ~期望认知 * ~社会结构与文化、环境 * ~心理定势 * 信任感，仅能被该组合因素所解释的案例占总案例的比重为 21%。该条路径再次验证了利益主张及协调与信任感两个重要因素的交互影响，在驱动国家情报评估报告被采纳的过程中具有重要作用。不难发现，在非紧急事件中，决策者不仅继续依赖信任感等非理性决策因素，也会将利益主张及协调等代表理性和程序的因素纳入情报评估报告是否被采纳的决策框架中。

表 4　组合因素分析

前因条件	解		
	1	2	3
紧急事件	●	⊗	⊗
利益主张及协调		•	•
经历认知	●		⊗
期望认知	⊗	●	⊗
社会结构与文化、环境	⊗	●	⊗
心理定势	⊗	⊗	⊗
信任感	●	●	●
consistency	1	1	1
raw coverage	0.14	0.32	0.21
unique coverage	0.14	0.32	0.21
solution consistency		1	
solution coverage		0.68	

注：●表示核心条件存在；• 表示边缘条件存在；⊗表示核心条件缺乏；⊗表示边缘条件缺乏

5　结论与讨论

本研究旨在探究影响国家情报评估报告被采纳的因素，发掘何种战略问题能够被推上国家情报评估的议程，并最终被决策者采纳。在多源流理论和认知心理学说的基础上，结合国家情报评估流程，聚焦于影响国家情报评估与决策关系的问题源、政策源和政治源三个方面，构建出包含紧急事件、利益主张及协调、认知因素（包括经历认知、期望认知、社会结构与文化环境）、心理因素（包括心理定势、信任感）7 个变量的国家情报评估与决策的影响机制模型，并结合 20 个具有代表性的英国和美国国家情报评估案例，借助定性比

较分析方法对上述理论模型进行检验。本研究能够为完善我国国家情报评估体系提供参考，提高评估结果与决策的契合程度增强评估产品利用率，但是我们仍要需要将该结果置于中国体制下进行重新审视。正如习近平总书记曾指出“学习借鉴西方经验，但绝不能盲目照搬照套”[44]。

一方面，根据研究结果，在紧急事件的决策过程中，国家情报评估报告被采纳主要受到决策的认知与心理等非理性因素的影响，尤其信任感这一主观因素。这表明组织结构的错综复杂与多样性使非理性因素必然介入于决策过程。所以要充分认识到除理性因素以外的国家情报评估的非理性决策支持路径，在提高情报与决策关系质量过程中充分发挥社会主义制度优越性。正因如此，有学者提出情报机构需要与决策者保持距离的观点[45-46]，虽然距离会确保研究结果的客观，却不利于改善决策者对形势的判断。并且情报产品与决策者的关注不相关，产品形式不符合决策者的要求，也是造成情报得不到使用的重要原因[46]。但是如美国的国家情报评估经验表明，如果情报机构与决策者关系紧密，就会在无形之中掺杂决策者的偏见而误入歧途，甚至造成情报政治化。这一现象主要由英美等国家的政体决定的，如美国看似“民主化”政治制度，实则是少数精英统治，由职业政治家和专业官僚主导，总统倾向将决策过程集中在白宫，形成“小圈子”政治[47]。同时其商业集团在国会的游说活动会导致极端化的狭隘利益，代议制表达公共利益的功能受到了严重削弱，在这样的情境下，情报机构与决策者应该保持适当距离，避免国家情报评估机构成为决策者攫取利益的工具。

另一方面，根据研究结果，在非紧急事件情况下利益主张和协调的重要作用得以凸显，且该因素为国家情报评估报告被采纳的单变量分析中唯一的必要结果，这说明决策者对评估结果的采纳仍主要取决于国家情报评估工作是否具有完善的生产组织和生产程序。正因如此，为持续强化国家情报评估工作质量，提高决策支持效率，应继续建立健全统筹协调的国家情报评估制度。具体来说需要成立一个能够协调各情报评估机构与使用机构间关系的核心情报机构，对上可以与决策者接洽，对下能够协调各个情报机构参与评估问题的起草、讨论和复议等。在核心机构的统筹下，各个情报机构之间能够减少部门之间的重叠、低效和恶性竞争，更合理地利用资源，更集中地服务于国家决策。因为各情报机构代表了各自利益，他们在国家情报评估过程中都有自己的职责和分工，在这种机制下生产出来的国家情报评估能够较好地协调各利益主体的主张，体现整个情报界的认识。然而，在紧急事件下，决策者更依赖于国家情报评估的理性决策程序。因为理性模式下，决策者无需再考虑复杂的计算，只要按照既定流程得到结果，能够为决策提供及时的支持。因此，在面临突发事件时，复杂繁琐的国家情报评估流程应作出适当精简，在核心的利益协调理念基础上，可根据事态的紧急程度和决策层需求的急迫程度的简化评估程序。

相对而言中国的政治体制则具有鲜明的优越性。尤其习近平新时代中国特色社会主义思想贯穿着以人民为中心的价值核心，其内部各有机组织方面都充分彰显着我们党置身人民立场、坚持人民至上和依靠人民力量的价值逻辑。在此情境下，我们的国家情报评估机构有底气、有义务向决策者靠拢，最大程度考虑对决策者的支持。这意味着评估机构要在作任何任务前充分考虑这种分析对决策者政策议程有没有帮助。不仅要像定义用户那样去挖掘评估问题，还有关注用户在决策制定中扮演的角色，模拟用户的思考过程。同时要作预测性评估，善于发现存在的机遇，分析对方存在的薄弱环节[48]，而决策者应该让国家情报评估机构人员了解政策需求，适时对工作者提供政策指导和反馈。

参考文献：

[1] 谷志军.重大决策责任追究的三重逻辑——基于行政决策要素的案例分析[J].新视野，2021，224(2):56-62.

[2] 包昌火，刘彦君，张婧，等.中国情报学论纲[J].情报杂志，2018，37(1):1-8.

[3] MARTINS DA COSTA H B. Destined for war: can America and China escape thucydides's trap? [J]. Brazilian political science review, 2018, 12(3):1-6.

[4] 李品，杨国立，杨建林.面向国家安全与发展决策支持的情报服务体系框架研究[J].情报理论与实践，2020，43(2):9-14.

[5] GOVERNMENT PRINTING OFFICE. Commission on CIA activities within the united states, report to the president. [EB/OL]. [2021-05-12]. https:// www. cia. gov/ library/readingroom/docs/ CIA-RDP78-00300R000100010052-4. pdf.

[6] 栗琳.情报机构视域下情报、智库与战略决策关系透析[J].情报资料工作，2020，41(5):31-36.

[7] 张力.冷战时期美国对古巴的国家情报评估述评[J].情报杂志，2020，39(1):17-21.

[8] 彭立新，刘鹏喆.美国《国家情报评估》解析[J].情报探索，2015，212(6):46-49.

[9] 刘帅，刘志良.英国国家情报评估制度初探[J].国际研究参考，2015，329(6):21-26.

[10] 张力. 美国国家情报评估的理论与实践探索[J]. 情报杂志,2021,40(2):8-13.
[11] 吕佳龄,温珂. 循证决策的协同模式:面向国家治理体系和治理能力现代化的科学与决策关系建构[J]. 中国科学院院刊,2020,35(5):602-610.
[12] 李品,杨国立,杨建林. 面向国家安全与发展决策支持的情报服务体系框架研究[J]. 情报理论与实践,2020,43(2):9-14.
[13] 高金虎. 论战略情报与战略决策的关系——基于美国情报界的历史考察[J]. 情报杂志,2021,40(1):1-11,18.
[14] 白锐,吕跃. 基于修正多源流模型视角的政策议程分析——以《科学数据管理办法》为例[J]. 图书馆理论与实践,2019,240(10):50-55.
[15] FRISCH - AVIRAM N,BEERI I,COHEN N. Entrepreneurship in the policy process: linking behavior and context through a systematic review of the policy entrepreneurship literature[J]. Public administration review,2020,80(2):188-197.
[16] 杨志军. 从垃圾桶到多源流再到要素嵌入修正——一项公共政策研究工作的总结和探索[J]. 行政论坛,2018,25(4):61-69.
[17] REARDON L. Networks and problem recognition: advancing the multiple streams approach[J]. Policy sciences,2018,51(4):1-20.
[18] 马海群,邹纯龙,王今. 基于多源流理论的美国情报管理制度变革动因研究[J]. 情报理论与实践,2021,44(5):1-7.
[19] OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENC. Iran:nuclear intentions and capabilities[EB/OL]. [2021-04-12]. https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/20071203_release.pdf.
[20] KENT S. Strategic intelligence for American world policy[M]. Princeton:Princeton university press,1949,98:180.
[21] 陈德,刘杰. 决策失误归因中"情报失察"泛化现象检视[J]. 情报杂志,2019,38(9):20-23,13.
[22] 钟开斌. 认知-心理、官僚-组织与议程-政治——西方危机决策解释视角的构建与发展[J]. 世界经济与政治,2007,317(1):38-45.
[23] POWELL R. Research bets and behavioral IR[J]. International organization, 2017,71(S1):265-277.
[24] 王大龙. 基于情报决策者非理性决策的情报失察研究[J]. 现代情报,2011,31(8):18-20.
[25] 薛克勋. 政府紧急事件响应机理研究[J]. 中国行政管理,2004,224(2):77-82.
[26] 王渊,秦军昌,边卫军. 序贯决策中时间压力对搜索行为的影响:前景预期的调节作用[J]. 管理评论,2018,30(8):182-193.
[27] 韩志明. 信息支付与权威性行动——理解"闹决"现象的二维框架[J]. 公共管理学报,2015,12(2):42-54,155.
[28] 李金龙,王英伟. 分识型决策:群体性突发事件中政府决策理念创新的选择[J]. 广西社会科学,2017,270(12):134-138.
[29] 孙露莹,陈琳,段锦云. 决策过程中的建议采纳:策略、影响及未来展望[J]. 心理科学进展,2017,25(1):169-179.
[30] 曾春影,徐菊,茅宁. 一切过往,皆为序章:管理者过往经历对企业决策影响的评述与展望[J]. 外国经济与管理,2020,42(11):109-124.
[31] BRYANT P T. Imprinting by design:the microfoundations of entrepreneurial adaptation[J]. Entrepreneurship theory and practice,2014,38(5):1081-1102.
[32] 胡雅萍,石进,董尹. 决策失误防范中的情报介入影响因素实证分析[J]. 图书情报工作,2020,64(6):69-78.
[33] 徐若杰. 崛起国缘何陷入战略迷思——基于一战前德国海权战略决策的实证研究[J]. 太平洋学报,2020,28(9):40-51.
[34] 高金虎. 美国战略情报与决策体制研究[M]. 西安:陕西师范大学出版社,2004.
[35] RATHBUN B C,KERTZER J D,PARADIS M. Homo diplomaticus: mixed-method evidence of variation in strategic rationality[J]. International organization,2017,71(S1):33-60.
[36] VAN SWOL L M,SNIEZEK J A. Factors affecting the acceptance of expert advice[J]. British journal of social psychology,2005,44(3):443-461.
[37] WHITE T B. Consumer trust and advice acceptance:the moderating roles of benevolence, expertise, and negative emotions[J]. Journal of consumer psychology,2005,15(2):141-148.
[38] 杜运周,李佳馨,刘秋辰,等. 复杂动态视角下的组态理论与QCA方法:研究进展与未来方向[J]. 管理世界,2021,37(3):180-197.
[39] 邹纯龙,马海群,王今. 21 世纪美国情报管理制度变革动因研究——基于"利益与风险"协同框架[J]. 情报杂志,2021,40(3):10-16.
[40] 韩娜娜. 中国省级政府网上政务服务能力的生成逻辑及模式——基于31省数据的模糊集定性比较分析[J]. 公共行政评论,2019,12(4):82-100,191-192.
[41] 邹纯龙,马海群,王今. 基于国家竞争优势理论的美国科技情报工作制度变革动因研究[J]. 情报理论与实践,2021,44(5):15-21.
[42] DUL J,VAN DER LAAN E,KUIK R. A statistical significance test for necessary condition analysis[J]. Organizational research methods,2020,23(3):385-395.
[43] 刘杰. 决策中情报人员的角色分析及其理性选择[J]. 情报杂志,2021,40(10):27-31,20.
[44] 中国新闻网. 习近平:学习借鉴西方经验但绝不能盲目照搬照套[EB/OL]. [2021-05-12]. https://news.qq.com/a/20120528/000598.htm.
[45] MARK M L. Intelligence:from secrets to policy[M]. Washington, D.C.:CQ Press,2012.
[46] 高金虎. 论国家安全决策中情报的功能[J]. 情报理论与实践,2019,42(10):1-8.
[47] 李枏. 美国国家安全委员会决策体制研究[J]. 美国研究,2018,32(6):127-141.
[48] 李景龙. 情报分析:理论、方法与案例[M]. 北京:时事出版社,2017.

作者贡献说明:

王今:负责论文初稿撰写、论文修改;
马海群:参与论文结构设计、提出修改建议;
邹纯龙:负责论文修改,案例分析。

The Relationship Between National Intelligence Estimates and Decision-Making: Based on Dual Perspectives of Multiple-Stream Theory and Cognitive Psychology

Wang Jin[1] Ma Haiqun[2] Zou Chunlong[2,3]
[1] School of Economics and Management, Harbin University of Science and Technology, Harbin 150080
[2] Research Center of Information Resources Management, Heilongjiang University, Harbin 150080
[3] Chinese Language and Literature of Postdoctoral Research Station, Heilongjiang University, Harbin 150080

Abstract: [**Purpose/significance**] The *National Intelligence Estimates* is regarded as the most formal and the highest level of strategic analysis product in the U. S. intelligence community. An in-depth study of the relationship between national intelligence estimates and decision-making can help to improve the scientific decision-making system in China and greatly benefit the modernization of the national governance system. [**Method/process**] Based on the multiple-stream theory and cognitive psychology, this paper constructed the influence mechanism model of national intelligence estimates and decision-making from the perspective of suggestion adoption, and analyzed the cases of Britain, the United States and other countries with the help of fsQCA method. [**Result/conclusion**] The study shows that interest proposition and coordination are the only necessary conditions for the adoption of national intelligence evaluation results, and reveals three conditions combination paths of the relationship between national intelligence estimates and decision-making under emergency and non-emergency events.

Keywords: national intelligence estimates decision-making analysis multiple-stream theory cognitive psychology fsQCA

2021 年度《图书情报工作》《知识管理论坛》优秀审稿专家

2021 年参加《图书情报工作》《知识管理论坛》两刊稿件的同行评议工作的专家有 390 余位，共评审稿件 1 900 余篇，专家个人最高审阅稿件达 17 篇。审稿专家们高质量、高效的同行评议工作为《图书情报工作》《知识管理论坛》两刊遴选高质量稿件提供了保障。综合考虑今年以来的审稿篇数和时效、审稿意见质量等方面，评选出《图书情报工作》《知识管理论坛》两刊 2021 年优秀审稿专家 108 位（名单如下）。

《图书情报工作》《知识管理论坛》两刊将为优秀审稿专家颁发证书并免费赠送一年期刊的电子版。

感谢所有审稿专家对《图书情报工作》《知识管理论坛》两刊的大力支持！

《图书情报工作》优秀审稿专家

（按姓名拼音排序）

安小米 白如江 蔡迎春 曹高辉 曹锦丹 常 春 陈 翀 陈定权 陈 美 储节旺 崔宇红 戴艳清
邓 君 邓胜利 丁敬达 董 克 樊振佳 范 炜 方 曙 方向明 甘春梅 高 洁 关 鹏 郭春侠
郭 晶 韩 涛 韩 毅 韩正彪 何 琳 胡昌平 化柏林 黄国彬 黄 崑 黄令贺 黄水清 加小双
李 刚 李 晶 李 明 李卓卓 刘 冰 刘 畅 刘春丽 刘 勘 刘敏榕 刘晓娟 刘 宇 刘兹恒
马海群 马 捷 马学良 茆意宏 牟冬梅 庞弘燊 秦 鸿 盛小平 宋 歌 苏新宁 索传军 谭必勇
滕广青 完颜邓邓 万昊 汪雪锋 王丹丹 王仁武 王文韬 王晰巍 王延飞 吴 红 吴 鸣 武慧娟
肖 鹏 徐 健 徐 雷 许海云 许 鑫 闫 慧 严贝妮 杨利军 杨思洛 杨新涯 姚伯岳 姚 伟
叶凤云 余厚强 俞 琰 俞扬信 曾粤亮 查先进 翟姗姗 翟羽佳 张春红 张卫东 张 星 张艳丰
章成志 赵栋祥 赵宇翔 郑德俊 朱庆华

《知识管理论坛》优秀审稿专家

（按姓名拼音排序）

邓 君 化柏林 黄 微 加小双 姜春林 茆意宏 邵 波 王丹丹 王立学 王 铮 卫军朝 吴 红
曾润喜 翟羽佳 张艳丰